

Asia: VN/650/2022

## **Lausuntopyyntö toimeentulotukilain uudistamiseen liittyvästä hallituksen esityksestä**

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Sosiaali- ja terveysministeriö

Asia: THL:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. THL keskittyy lausunnossaan siihen, mikä merkitys esityksellä on toimeentulotukea tarvitsevien asiakkaiden asemaan, Kelan ja muiden viranomaisten väliseen yhteistyöhön ja tietojen vaihtoon sekä toimeentulotukeen viimesijaisena etuutena. Liitteessä 1 tuodaan esiin pykäliin kohdistuvat muutosehdotukset.

Vaikutukset asiakkaiden asemaan

THL pitää hyvänä, että laskelman asema tunnustetaan ja tunnustetaan nyt selkeästi lainsäädännössä. Toimeentulotukilakia ollaan tarkentamassa niin, että asiakkaiden yhdenvertaisuus tuen saajina paranee. Esitys parantaa myös asiakkaiden asemaa henkilökohtaisen palvelun saajina. Myönteistä hallituksen esityksessä on se, että se korjaa niitä ongelmakohtia, joita tunnistettiin ja ennakoitiin, kun perustoimeentulotuen siirtoa Kelaan valmisteltiin ja jotka sittemmin todentuivat Kela-siirron jälkeen 2017.

On hyvä, että laissa korostetaan, että toimeentulotukiasiointi on toteutettava saavutettavasti ja esteettömästi eri asiakasryhmien tarpeet huomioiden. On myös hyvä, että pykälässä korostetaan asiakkaan oikeutta henkilökohtaiseen keskusteluun ja sitä, että oikeudesta on tiedotettava selkeällä tavalla hakemista koskevien ohjeiden yhteydessä ja asiakasta on tarvittaessa neuvottava tämän oikeuden käyttämisessä. Myös perustoimeentulotuen alentamiseen liittyvä lausuntomenettely parantaa asiakkaan asemaa tuen saajana.

Toimeentulotuen maksamisessa olisi hyvä korvata maksusitoumukset maksukorteilla, jotka ovat vähemmän leimaavia asiakkaiden kannalta.

Vaikutukset Kelan ja muiden viranomaisten väliseen yhteistyöhön ja tietojen vaihtoon

Kelan ja hyvinvointialueen yhteistyön huomioiminen parantaa paljon tukea ja palveluita tarvitsevien asemaa lain edessä. Toisaalta nykysäännöstenkin puitteissa yhteistyötä on tehty, joten nähtäväksi jää, onko tällä pykälällä käytännön merkitystä. Lisäksi on huomioitava, että myös terveydenhuollossa työskentelevä sosiaalihuollon ammattilainen on Kelalle luonteva kontakti esimerkiksi silloin, kun perustoimeentulotukihakemuksessa olevat asiat liittyvät asiakkaan terveydenhuollon palveluiden kokonaisuuteen. Terveydenhuollolta tarvittava lausunto asiakkaan/potilaan terveydentilasta voisi sisältää myös terveydenhuollon sosiaalityöntekijän lausunnon kokonaiselämäntilanteesta. Kaikkiaan yhteistyön osalta hallituksen esityksessä on joitain pykälätason ehdotuksia, joiden sääntelyvoima saattaa jäädä heikoksi. Mahdollisuutena olisi korvata yhteistyön tiivistämistä koskevat pykäläehdotukset laatimalla yhteiset toimeentulotukilain soveltamisohjeet kunnille ja Kelalle.

Hallituksen esityksessä tiivistettäisiin Kelan ja hyvinvointialueen sosiaalihuollon välistä yhteistyötä myös siten, että Kansaneläkelaitoksen käsitellessä perustoimeentulotukiasiaa ja havaitessa, että henkilön tilanteen arvioinnissa perustoimeentulotuen myöntämistä varten on tarpeen saada sosiaalihuollon näkemys, sen tulee ottaa yhteyttä hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon. Sosiaalihuolto arvioi, onko tarvetta sosiaalihuoltolain 41 §:n mukaiselle monialaiselle yhteistyölle tai sosiaalihuollon lausunnolle. Sosiaalityöntekijän voi kuitenkin olla vaikeaa ottaa kantaa yksittäisen henkilön tilanteeseen perustoimeentulotuen käsittelemiseksi, jos hän saa ainoastaan asiakkaan tunnistetiedot sekä tiedon siitä, että hänellä on perustoimeentulotukihakemus vireillä. Sosiaalihuollon työntekijän pitäisi henkilön tunnistetietojen lisäksi saada tietää, millaiseen tarkoitukseen ja millaisista asioista Kansaneläkelaitos tarvitsee sosiaalihuollosta asiakasta koskevaa näkemystä.

Kelan menettelytavat sosiaalityön tarpeen tunnistamiseksi ovat osoittautuneet osin riittämättömiksi. Tämä koskee Kelan käyttämiä kriteerejä, joiden avulla toimeentulotukea hakevan henkilön tarvetta sosiaalihuollon palveluihin pyritään tunnistamaan. Ongelman ratkaisuksi on ehdotettu mm. sosiaalityön asiantuntemuksen lisäämistä Kelaan, mutta käytännössä tämä vaatisi varsin laajamittaisia uusia resursseja. Selkein parannus olisi yhdenmukaistaa Kelan ja kuntien

palvelutarpeen arviointikäytännöt, jolloin palvelutarpeiden arviointiin olisi käytettävissä samat kriteerit Kelassa ja kunnissa. Ratkaisu edistäisi asiakkaan tilanteen arvioimista hyvinvointialueella, jos henkilö siirtyy Kelasta hyvinvointialueen sosiaalihuollon asiakkaaksi.

#### Vaikutukset toimeentulotukeen viimesijaisena etuutena

Sosiaalihuollon järjestämisvastuu siirtyisi uudistuksessa kunnilta hyvinvointialueille, mutta toimeentulotuen osittainen rahoitusvastuu säilyisi kunnilla. HE:ssä asiaa perustellaan sillä, että kunnilla on edelleen keskeinen rooli sivistystoimen palveluissa, asuntopolitiikassa ja alueen elinvoiman ylläpidossa, joiden avulla kunta voi edistää asukkaidensa hyvinvointia, kohtuuhintaista asumista ja mahdollisuuksia työllistyä – joilla on vaikutusta viimesijaisen taloudellisen tuen tarpeen vähentämiseen. Myös kuntien työllisyystoimilla (jatkossa kuntien TE-palveluilla) voidaan vaikuttaa osaltaan siihen, että toimeentulotuen tarvetta ei aina synny. Tästä näkökulmasta perustoimeentulotuen rahoitustehtävällä voi katsoa edelleen olevan yhteys kunnan tehtäviin. Toisaalta hyvinvointialueet vastaavat myös toimista, joilla toimeentulotuen tarpeen vähenemiseen voidaan vaikuttaa. Hyvinvointialueiden myötä monelle etuuksia ja palveluita tarvitsevalle tulee yksi uusi asiointipaikka, jos asiakkaan tulee perustoimeentulotukea saadakseen asioida Kelassa, ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotukea saadakseen hyvinvointialueella ja työllisyyspalvelujen osalta kunnassa. Säilyi perustoimeentulotuen rahoitusosuus kunnilla tai siirtyi se hyvinvointialueille, on ehdottoman tärkeää, että yhteistyö kuntien ja hyvinvointialueen (toimeentulotuen neuvottelukunta) välillä on saumatonta toimeentulotuen tarpeen arvioimisessa, seuraamisessa ja vähentämisessä.

Joka tapauksessa toimeentulotuen saajien määrä on pysynyt vuosia korkeana, johon lakiehdotus tuo uusiksi vaikuttamisen välineiksi alueellisen ja valtakunnallisen neuvottelukunnan, asiakkaiden aseman parantamisen ja viranomaisten välisen yhteistyön lisäämisen. Toimet ovat hyviä, mutta eivät riittäviä. Onkin tarkemmin selvitettävä, millaiset syyt aiheuttavat erityisesti pitkäaikaista toimeentulotuen tarvetta ja mikä asema toimeentulotuella on osana tulevaisuuden sosiaaliturvaa. Toimeentulotukilain uudistamista valmistellut työryhmä (STM 2021:22) totesi, että toimeentulotuen rakenteellinen asema sosiaaliturvassa ja suhde sosiaalityöhön tulisi selvittää kokonaisuudessaan. THL esittää, että toimeentulotuen rooli sosiaaliturvassa selvitetään ja selkeytetään osana sosiaaliturvakomitean valmistelemaa sosiaaliturvan kokonaisuudistusta.

Pääjohtaja

Markku Tervahauta

## Liite 1. Pykälisiin kohdistuvat muutosehdotukset

•5 §. Toimeentulotukiasioiden valtakunnallinen neuvottelukunta. On tärkeää, että on olemassa toimeentulotukeen liittyvä tunnustettu elin, jossa voidaan monipuolisesti keskustella erilaisista tulkinnoista toimeentulotuen toimeenpanossa. Olisi hyvä, että neuvottelukunnan tehtäviin kuuluisi toimeentulotuen tietopohjan seuraaminen mukaan lukien sosiaalihuollon kanta-arkisto ja sen mahdollisuuksien hyödyntäminen, jolloin olisi luontevaa että mukana olisi myös edustus THL:stä.

•10§. Alennettu perusosa. Kohdat 1-4: 1) ”henkilö” ehdotetaan muutettavaksi: ”työkykyiseksi arvioitu henkilö”

•13 §. Toimeentulotuen määräytymisaika ja laskelma. Ehkäisevää toimeentulotukea käsittelevässä pykälässä (8§) todetaan, että ehkäisevää toimeentulotukea voidaan erityisistä syistä myöntää riippumatta, mitä 6, 13 ja 14 §:ssä säädetään. 13 §:ssä säädetään toimeentulotuen laskelmasta, mutta pykälästä ja pykäläesityksestä ei käy ilmi, pitääkö laskelma tehdä myös ehkäisevän toimeentulotuen käsittelyn yhteydessä. Jos pykälä koskee myös ehkäisevää toimeentulotukea, on asialla vaikutus asiakastietomalliin, koska nykyinen asiakirjarakenne koskee vain täydentävää toimeentulotukea.

•14 c §. Toimeentulotukea koskevan asian siirtäminen Kansaneläkelaitoksesta hyvinvointialueelle. Ehdotetaan lisättäväksi pykälään: Lisäksi hakijaa on neuvottava hakeutumisesta hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon.

•14 e §. Toimeentulotukiasioita koskeva Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen yhteistyö. Pykäläesityksessä puhutaan Kansaneläkelaitoksen yhteydenotosta, jolloin kyseessä on tiedustelu. Vaarana voi olla, että käsite sekoittuu SHL 35 §:n mukaiseen yhteydenottoon, joten esitämme, että tässä yhteydessä puhuttaisiin vain tiedustelusta.

•HE:n sivulla 44 sanotaan, että sosiaalihuoltolain 35 §:n mukaisessa ilmoituksessa on kyse tilanteesta, jossa Kansaneläkelaitoksen virkailija on tehtävässään saanut tietää henkilöstä, jonka sosiaalihuollon tarve on ilmeinen, jolloin hänen on ohjattava henkilö hakemaan sosiaalipalveluja. Kuvauksen mukaisessa tilanteessa ei ole kyse ilmoituksesta vaan yhteydenotosta. Ilmoitus sosiaalihuollon tarpeesta tehdään silloin, jos henkilön suostumusta ei voida saada ja henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan. Kaikkiaan pykäläesityksessä olisi hyvä selkiyttää termejä: milloin on kyse SHL 35 §:n mukaisesta ilmoituksesta tai yhteydenotosta sosiaalihuoltoon tuen tarpeen selvittämiseksi ja milloin

tiedustelusta, jonka perusteella sosiaalihuollosta pyydetään näkemystä perustoimeentulotuen ratkaisemiseksi.

•14 f §. Perusosan alentamista koskeva menettely. Uutena asiana on tuotu esiin, että ”Ennen perusosan alentamista asiakkaalle tulee varata mahdollisuus antaa selvityksensä syistä, joiden vuoksi perusosaa ei pitäisi alentaa tai se olisi kohtuutonta.” Tämän on sinänsä hyvä ja tärkeä lisä lainsäädäntöön toimeentulotuen hakijoiden aseman parantamiseksi. Moni tässä tilanteessa oleva asiakas ei kuitenkaan todennäköisesti ole yksin kykenevä tekemään tällaista selvitystä. On tärkeää luoda tähän selkeä menettelytapa ja asiakkaalle selkeät ohjeet, kehen tai mihin tahoon (puhelinnumeroineen) hyvinvointialueella asiakas voi ottaa yhteyttä, jos tarvitsee apua selvityksen tekemisessä. Muuten pykälä eriarvoistaa ihmisiä sen mukaan, kuka on kykenevä itsenäisesti tekemään selvityksen ennen perusosan alentamista ja kuka ei.

•15 §. Sosiaalihuollon lausunto. Pykälässä käytetty sanamuoto ”Hyvinvointialueen sosiaalihuolto voi antaa asiakkaastaan lausunnon...” on aika epämääräinen. Voisiko osassa tapauksia ”velvoittaa” sosiaalihuollon tekemään lausunnon, ja mainita tiettyjä tilanteita, joissa lausunnon ”voi” antaa. Hyvä lisäys on, että jatkossa Kelan tulisi perustella, jos se ei ota sosiaalihuollosta tullutta lausuntoa huomioon perustoimeentulotuen päätöksenteossa. Lausunnon antamisen tapaa tai muotoa ei määritellä tarkemmin. Tämä antaa sosiaalihuollon ammattilaiselle mahdollisuuden punnita lausunnon antamistapaa. Vaikka lausunnon muodosta ei säädetä laissa tarkemmin, on THL:n määriteltävä tietorakenteet ja -sisällöt (Asiakastietolaki 9 §). Myös mahdollinen kysely- ja välityspalvelun käyttäminen lausunnon välittämisessä edellyttää tietosisältöjen määrittelyä (Asiakastietolaki 22 §). Olisi hyvä tarkentaa, että sosiaalihuollon lausunto on mahdollista antaa hyvinvointialueilta sekä oma-aloitteisesti että Kelan pyynnöstä. Lisätään tieto, että sosiaalihuollon asiakasasiakirjalain mukaan THL määrää lausunto-asiakirjan rakenteen ja tietosisällöt. Lausunnon muodon olisi syytä olla pääsääntöisesti kirjallinen ja vain poikkeustapauksissa suullinen. Lausunnon voimassaoloaika on myös tärkeää määritellä, koska kyseessä voi olla asiakkaan varsin pysyvä olotila tai kertaluontoinen tilanne.

•18 a §. Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeus ja tietojen luovutusvelvollisuus. Miten varmistetaan, että Kela saa toimeentulotukiasian käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi vain välttämättömät sosiaalihuollon viranomaisen hallussa olevat tiedot ja selvitykset? Asiakasasiakirjat, kuten esimerkiksi palvelutarpeen arviot ja asiakassuunnitelmat, voivat sisältää muutakin tietoa kuin toimeentulotukiasian kannalta välttämättömiä tietoja. Jos toimeentulotukiasian kannalta välttämätön tieto on osana asiakasasiakirjaa, jota ei voida luovuttaa kokonaisuudessaan, pitäisi välttämättömät tiedot luovuttaa erikseen tätä tarvetta varten kirjatulla sosiaalihuollon lausunto - asiakirjalla. Jos asiakirja sisältää kokonaisuudessaan toimeentulotukiasian kannalta välttämättömiä tietoja, voisi sen luovuttaa sellaisenaan.

•18 b §. Hyvinvointialueen oma-aloitteinen tietojen luovutusvelvollisuus Kansaneläkelaitokselle. Olisi hyvä tarkentaa, millaisissa tapauksissa hyvinvointialueen on luovutettava tietoja Kansaneläkelaitokselle.

•18 f §. Asiakastietolain soveltaminen Kansaneläkelaitokseen. Tietojen vaihto on mahdollista joko nykyisten järjestelmien kehittämisen kautta tai siten, että Kantaan tulevan välityspalvelimen kautta välitetään tieto Kannasta Kansaneläkelaitokseen. Asiakasasiakirjojen välittäminen toteutetaan valtakunnalliseen tietojärjestelmäpalveluun kuuluvan kysely- ja välityspalvelun avulla. THL antaa määräykset siitä, minkä tyyppisiä asiakirjoja saa välittää kysely- ja välityspalvelun avulla.

•27 e §. Toimeentulotuen alueellinen neuvottelukunta. Ehdotus on hyvä, joskin on otettava huomioon, että hyvinvointialueilla ollaan kehittämässä monenlaisia yhteistyön ja monialaisen asiantutemuksen kattavia kokoonpanoja. Neuvottelukuntia tarkemmin säätävässä asetuksessa olisi hyvä määritellä neuvottelukuntien tehtäväkenttä sen verran tarkasti, että neuvottelukunnan rooli suhteessa muihin alueilla toimiviin monialaisiin ryhmiin tulee selväksi. Neuvottelukunnan tärkeimpiä tehtäviä tulisi olla kuntien ja hyvinvointialueiden kanssa tehtävä yhteistyö, tiedonkeruu ja seuranta, joiden avulla asiakkaiden asemaa toimeentulotuen käyttäjinä voidaan parantaa ja toimet, joiden avulla kunnat ja hyvinvointialueet voivat vähentää toimeentulotuen tarvetta.

Kivipelto Minna

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos - Hyvinvointivaltion tutkimus ja uudistaminen -yksikkö